



UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS

Título

Evolución de la Política Agraria Común (PAC), situación actual y perspectivas.

Autor/es

LAURA FALCES FELIPE

Director/es

EMILIO BARCO ROYO

Facultad

Facultad de Ciencias Empresariales

Titulación

Grado en Administración y Dirección de Empresas

Departamento

ECONOMÍA Y EMPRESA

Curso académico

2019-20



Evolución de la Política Agraria Común (PAC), situación actual y perspectivas.,
de LAURA FALCES FELIPE

(publicada por la Universidad de La Rioja) se difunde bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported.

Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden solicitarse a los titulares del copyright.

© El autor, 2020

© Universidad de La Rioja, 2020

publicaciones.unirioja.es

E-mail: publicaciones@unirioja.es



FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS

**Evolución de la Política Agraria Común(PAC),
situación actual y perspectivas.**

**Common Agricultural Policy Evolution (CAP),
Current situation and perspectives.**

Autor: D^a. Laura Falces Felipe

Tutor/es: Prof. D. Emilio Barco Royo

CURSO ACADÉMICO 2019-2020

ÍNDICE

RESUMEN	3
ABSTRACT	3
1. INTRODUCCIÓN	4
2. POLÍTICA AGRARIA. RAZONES QUE LA JUSTIFICAN.	5
2.1. Leyes	5
2.1.1. <i>Ley de Engel</i>	5
2.1.2. <i>Ley de King</i>	7
2.1.3. <i>Ley de Turgot</i>	8
2.2. El modelo de la Unión Europea (UE) : la Política Agraria Común (PAC)	9
3. EVOLUCIÓN DE LA PAC	12
3.1. Política de precios y de mercados (1962-1991)	12
3.2. Una PAC con dos pilares. Las reformas.	15
3.2.1 <i>Pagos directos y desarrollo rural (1992-2003</i>	15
3.2.2 <i>De los pagos directo a los derechos de pago único (Reforma 2003 y chequeo 2008)</i>	17
3.2.3 <i>La PAC de hoy (2014-2020): Pagos Básicos.</i>	20
4. LA PAC DE MAÑANA	26
5. CONCLUSIONES	32
6. BIBLIOGRAFÍA	34

RESUMEN:

Este Trabajo Fin de Grado analiza y valora la necesidad de intervención pública en el sector agrario. Desde su fundación en 1958, con la firma del tratado de Roma, la Unión Europea fue consciente de esta necesidad y el modelo elegido fue la Política Agraria Común (PAC).

Por ello se ha examinado la evolución de la Política Agraria Común y sus distintas reformas:

- Política de precios y mercados (1962-1991)
- Pagos directos(1992-2003)
- Pagos únicos (2004-2013)
- Pagos básicos(2014-2020)

En cada una de las reformas se ha hecho especial hincapié en sus consecuencias económicas, sociales y medioambientales tanto para los agricultores como para el medio rural, hasta llegar a las propuestas que se están realizando para llegar a la PAC de mañana. Un futuro lleno de incertidumbre por causas político-económicas provocadas por la actual crisis de la pandemia COVID 19, que sin duda afectaran a la nueva Política Agraria Común.

ABSTRACT:

This Final Degree Project analyses and evaluates the need for public intervention in the agricultural sector. Since its foundation in 1958, with the signing of the Treaty of Rome, the European Union was aware of this necessity and the model chosen was the Common Agricultural Policy (CAP).

For this reason, the evolution of the Common Agrarian Policy and its various reforms have been examined:

- Price and market policy (1962-1991)
- Direct payments (1992-2003)
- One-off payments (2004-2013)
- Basic payments (2014-2020)

In each of the reforms, special emphasis has been placed on the economic, social and environmental consequences for both farmers and rural areas, until reaching the proposals that are being made to reach the CAP of tomorrow. A future full of uncertainty due to political-economical causes triggered by the current crisis of the COVID 19 pandemic, which will undoubtedly affect the new Common Agricultural Policy.

1. INTRODUCCIÓN

Esta investigación pretende comprender qué es y por qué se hace la Política Agraria. Para ello se ha partido de analizar las características del mercado agrícola estudiando las leyes de King que explica la inestabilidad de los ingresos a corto plazo, la ley de Engel que explica la insuficiencia y la ley de Turgot que explica las restricciones estructurales.

Al mismo tiempo se pretende llegar a conocer las principales formas de hacer Política Agraria y el modelo elegido por la Unión Europea: La Política Agraria Común (PAC). Lo que nos ha llevado a conocer y valorar el origen y la evolución de la PAC y sus sucesivas reformas. Comenzando por la política de precios y mercados, siguiendo con los pagos directos y desarrollo rural, el pago único con la reforma de 2003 y por último en la actualidad el pago básico.

Finalmente hemos analizado las distintas propuestas que se están debatiendo en el seno de la Unión Europea, valorando las incidencias que pueden tener las novedades aportadas por las propuestas de la futura PAC, pasando de una descripción de los requisitos que debían cumplir los beneficiarios de ayudas a una política de resultados.

En resumen, se pretende cumplir con los siguientes objetivos:

- Comprender que es y por qué se hace una política agraria
- Comprender las distintas formas de hacer política agraria
- Conocer el origen y la evolución de la PAC
- Valorar las distintas reformas de la PAC
- Comprender el funcionamiento de la actual PAC
- Valorar la incidencia de las novedades aportadas por las propuestas de la PAC de mañana 2021-2027.

2. POLÍTICA AGRARIA. RAZONES QUE LA JUSTIFICAN.

El sector agrario tradicionalmente y en casi todos los países ha recibido un trato de favor comparándolo con el resto de sectores productivos. Esta situación podría justificarse por una serie de características, propias del sector. A nadie se le escapa el deterioro de la relación de intercambio entre el sector primario y los sectores industriales y de servicios, que han empeorado la situación del sector agrario llevándolo incluso al riesgo de desaparición.

Este sector tiene una serie de características intrínsecas que hace necesaria la intervención pública y que son explicadas por las 3 leyes que desarrollaremos a continuación.

- Inestabilidad de los ingresos a corto plazo que es explicada por la Ley King (baja elasticidad-precio en la demanda y gran variabilidad de la oferta) que provoca aumentos en la producción hagan caer los precios y los ingresos en el sector.
- Insuficiencia. A largo plazo se produce una reducción de los ingresos debido a la caída de los precios agrarios provocado por la baja elasticidad-renta de la demanda (Ley Engel), el aumento de rendimientos debido a las innovaciones técnicas y el escaso poder de los agricultores sobre el mercado ya que no pueden decidir sobre los precios.
- Restricciones estructurales explicada por la Ley Turgot de rendimientos decrecientes y la escasa movilidad de los factores de producción trabajo y tierra.

2.1. Leyes

2.1.1. Ley de Engel

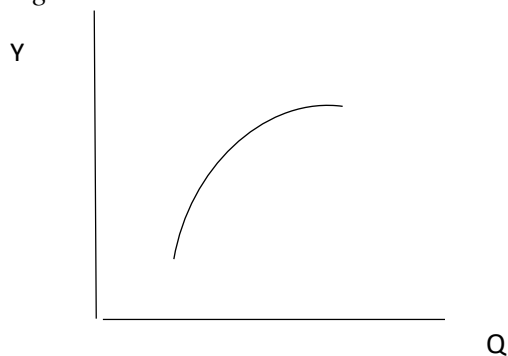
Ernst Engel (1821-1896) enunció que *“cuanto más pobre es un individuo, una familia o un pueblo, mayor ha de ser porcentaje de su renta necesario para el mantenimiento de su subsistencia física y, a su vez, mayor será el porcentaje que debe dedicarse a la alimentación”* citado por J. Miguel Herrero.

Esta afirmación le llevó a establecer una ley que explica que a medida que la renta va aumentando, los gastos que se dedican al consumo de artículos aumenta, pero en distinta proporción: Los bienes de primera necesidad son decrecientes mientras que los de lujo son crecientes. Es decir, dado un conjunto de gustos y preferencias al aumentar los ingresos, el porcentaje de gasto en alimentación disminuye, aunque aumente el gasto en alimentación en términos absolutos.

La curva de Engel se representa según el tipo de bien:

En el caso de los bienes normales y superiores tiene pendientes positivas es decir cuando la renta (Y) aumenta también aumenta la cantidad demandada (Q).

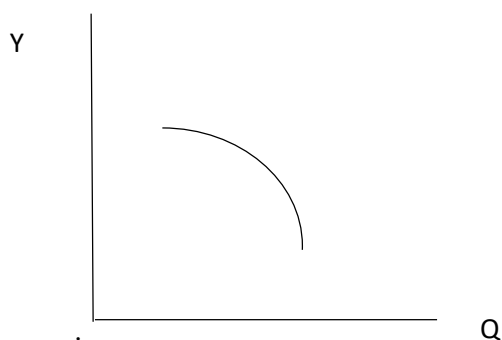
Gráfico 1: Ley de Engel I



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de que los bienes sean inferiores tiene pendiente negativa es decir cuando aumenta la renta disminuye la compra de bienes inferiores porque te puedes permitir mejores.

Gráfico 2: Ley de Engel II



Fuente: Elaboración propia.

Esta ley tiene varias consecuencias en la agricultura:

La elasticidad demanda-renta de muchos productos agrarios es menor que la unidad, es decir, que los alimentos procedentes de la agricultura tienen una demanda muy rígida lo que no sucede con otros bienes y servicios. Esta rigidez se debe a que el consumo de los alimentos humanos es limitado y por eso aparecen tarde o temprano elasticidades-renta negativas que provocan una consecuencia evidente:

- La aparición de excedentes que es uno de los problemas agrarios de la Unión Europea

Además la ley Engel sugiere que a medida que aumenta la renta los consumidores aumentan sus gastos en alimentación pero en proporción menor que lo que aumenta sus ingresos. Esto nos lleva a la segunda consecuencia de esta ley:

- La pérdida de importancia de la agricultura a medida que el país se enriquece, puesto que la demanda de productos alimentarios no crece al mismo ritmo que el aumento de la renta nacional.

Por último, la demanda de bienes, a medida que aumenta la renta, tiende a diversificarse. Esto ha tenido un efecto en el mercado alimentario ya que cada vez es mayor el porcentaje

de consumo a través del canal hostelería y restauración. Esta afirmación esta reforzada por el crecimiento experimentado de los canalfoodservice.

2.1.2. *Ley de King*

Esta ley fue incorporada en su obra *Natural and Political Observations and Conclusions upon the State and Condition of England in 1696*(secc.VII) y posteriormente fue mejorada por Davenant.

Dicha ley propone un hecho que ocurre en el sector agrario especialmente:

Dado un mercado libre, entendido como aquel mercado en el que compradores y vendedores llegan a un acuerdo en el precio mediante las leyes de oferta y demanda, no hay una proporcionalidad entre un aumento en la producción agrícola y el precio que sufre una disminución más que proporcional.

Desde este punto de vista podemos asociar esta ley con la Ley Engel, anteriormente citada, puesto que en el sector agrario, al tener una demanda limitada si hay un aumento de la oferta, esta no puede ser absorbida por el mercado, debido a que no es posible almacenar productos agrarios puesto que son perecederos y la exportación de dicho productos no siempre es posible.

Se trata por tanto de una relación entre una demanda rígida mientras que la oferta está sujeta a variabilidad puesto que depende de factores naturales como son las condiciones climáticas.

Esta ley sirve para explicar cómo el mercado agrario necesita regulaciones ya que cualquier mínima variación en la oferta, desabastecimientos del mercado o excesos de oferta, pueden producir grandes variaciones sobre precios o hundimiento de estos que van a incidir en los ingresos agrícolas.

En 1699, Charles Davenant escribía en *Essay upon the probable methods of making a people gainers in the ballance of trade*: “*Estimamos que un déficit en la cosecha de trigo hará subir los precios por encima del precio normal, en la proporción aquí establecida: cuando la cosecha de trigo tenga un déficit de 1/10, 2/10, 3/10, 4/10 y 5/10, el precio del trigo subirá respectivamente 3/10, 8/10, 28/10 y 45/10.*”

Es decir, si se da una reducción en la cosecha de trigo del 10, 20, 30, 40 y 50 por ciento, el aumento porcentual que registra el precio del trigo será del 30, 80, 160, 280 y 450. De ahí, se deriva una elasticidad demanda –precio $[(1)/(2)]$ de 0,33; 0,25; 0,19; 0,14; y 0,11 inferior a la unidad (inelasticidad).

En definitiva, esta ley justificaría que la Política Agraria Común(PAC) en el artículo 33(39) del Tratado CE establezca como objetivos: garantizar el mismo nivel de vida de la población agrícola, estabilizando los mercados y a su vez asegurando al consumidor unos precios razonables.

2.1.3. Ley de Turgot

El fisiócrata Turgot en su ensayo *Reflexiones sobre la formación y la distribución de las riquezas*, publicado en 1766, en la revista *Éphémérides*, propone un fenómeno general que se puede aplicar tanto a la industria como a la agricultura: a partir de cierto límite el rendimiento de la tierra tiende a estabilizarse o incluso a disminuir aunque se empleen más elementos de los otros factores (trabajo y capital).

Esta ley afecta especialmente a la agricultura puesto que el factor tierra es insustituible e inamovible; lo que proporciona a los avances técnicos de la actualidad un menor potencial para proporcionar mayores rendimientos en la agricultura.

Dicho de otra manera, teniendo en cuenta todos los factores productivos que se necesitan en la agricultura (tierra, trabajo y capital), al ser fijo el factor tierra, el aumento de los otros dos factores produce un aumento de rendimientos limitados. Incluso, si se siguen aumentando el factor capital y trabajo, los rendimientos empiezan a decrecer en lugar de aumentar.

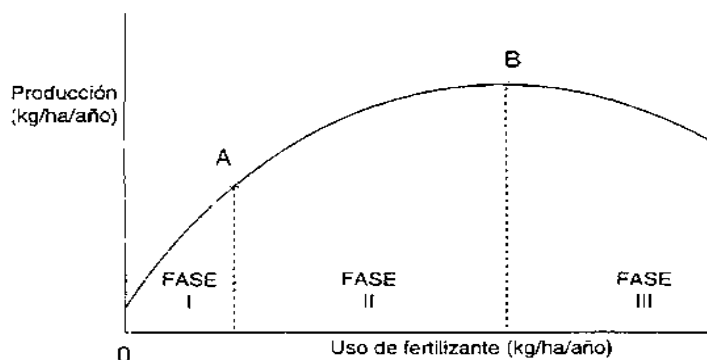
Se podría afirmar que en algunos casos dentro de la comunidad europea se está tocando los máximos de rendimiento. No ocurre igual en España por debajo de las medias comunitarias, debido a la influencia de los tipos de suelo y las condiciones climáticas.

Lo podemos comprobar en el siguiente ejemplo:

Si tenemos una hectárea de plantación de pimientos de piquillo y aplicamos 500 kg de fertilizante y la mano de obra de 5 personas, obtenemos un rendimiento en concreto.

Si a esta misma superficie le aplicamos 5000 kg en vez de 500kg, con una mano de obra de cincuenta personas, el rendimiento no aumentara proporcionalmente si lo contrario, lo que provocaría una catástrofe económica.

Gráfico 3: Ley de Turgot



Fuente: López Lunch. Rendimientos Decrecientes

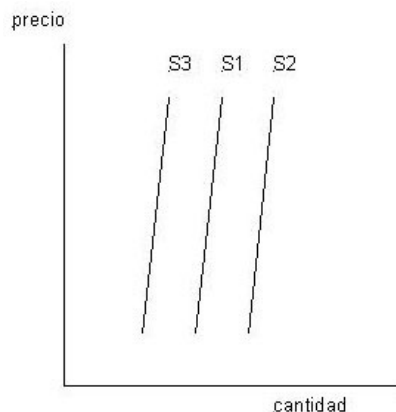
2.2. El modelo de la Unión Europea (UE): la Política Agraria Común (PAC)

La necesidad de una intervención pública en la agricultura aparece del 1940, basándose en el análisis elemental oferta-demanda. El modelo fue desarrollado por Schultz (1945) para explicar los precios (bajos e inestables) y la renta de los agricultores en Estados Unidos.

Este modelo plantea que tanto la oferta como la demanda de productos agrícolas presentan unas características que condicionan el funcionamiento del mercado tanto a largo como a corto plazo y que hacen imprescindible la intervención pública en los mercados agrícolas.

- En cuanto a la oferta:
 - Tiene alta aleatoriedad debido a que la producción agrícola depende mucho de las condiciones climatológicas.
 - Los productos suelen tener una baja elasticidad respecto al precio, al tratarse de productos perecederos. En cuanto a los productos no perecederos tienen un coste de almacenamiento muy elevado.

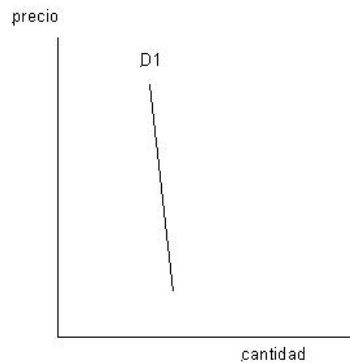
Gráfico 4: Oferta



Fuente: Barco Royo, E (2019)

- En cuanto a la demanda
 - La elasticidad respecto al precio es baja
 - La elasticidad respecto a la renta es inferior a uno debido a que a medida que aumenta la renta el gasto en alimentación es menor en porcentaje.

Gráfico 5: Demanda

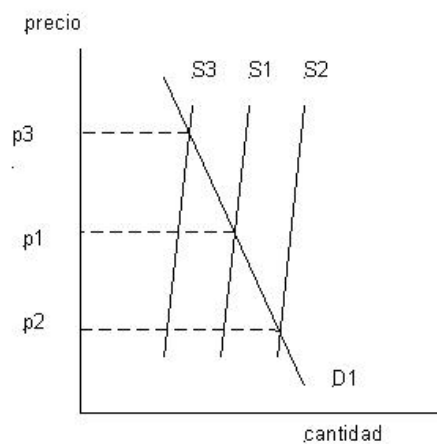


Fuente: Barco Royo, E (2019)

Las características de la oferta y la demanda condicionan los mercados:

- A corto plazo
 - Producen una gran fluctuación de precios y del valor monetario de la producción debido a:
 - Rigidez de la demanda
 - Aleatoriedad de la oferta

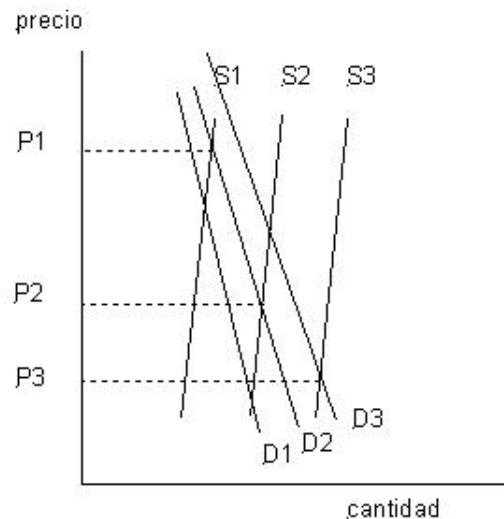
Gráfico 6: Corto plazo



Fuente: Barco Royo, E (2019)

- A largo plazo
 - producen una tendencia a la disminución de los precios debido a:
 - rápido crecimiento de la oferta debido al progreso técnico.
 - Débil crecimiento de la demanda como resultado de la baja expansión demográfica en los países industrializados.
 - Baja elasticidad renta de los productos agrícolas

Gráfico 7: Largo Plazo



Fuente: Barco Royo, E (2019)

Por todas estas características se hizo necesaria la intervención pública. Hay 3 tipos de intervención:

- Sistema de mantenimientos de precio. Su objetivo es asegurar a los agricultores una renta suficiente fijando un nivel de precios de los productos agrícolas. También pretende lograr una estabilidad de precios para los consumidores.
- Sistema de pagos compensatorios. Se basa en garantizar un precio a la producción mediante transferencias presupuestarias que sirvan de complemento al ingreso obtenido por el agricultor con el precio de mercado.
- Sistema de pagos incentivadores ligados a la gestión de recursos.

3. EVOLUCIÓN DE LA PAC

3.1. Política de precios y de mercados (1962-1991)

La situación del sector agrícola en los 6 países miembros que firmaron el tratado de Roma en 1958, era de una fuerte intervención de los estados en las producciones, fijación de precios, comercialización y estructuras agrícolas.

En un principio se intenta incluir los productos agrícolas en la libre circulación de mercancías pero manteniendo una intervención pública; para conseguirlo había que suprimir los mecanismos de intervención nacionales y traspasar estos mecanismos al nivel comunitario.

En el artículo 39 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece los siguientes objetivos internos de la PAC:

- a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico y asegurando el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola
- c) Estabilizar los mercados
- d) Garantizar la seguridad de los abastecimientos
- e) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables

Se trata de unos objetivos a la vez económicos (a, c y d) y sociales (b y e) estos objetivos no han cambiado desde el tratado de Roma

El artículo 131 del TFUE establece objetivos de la política comercial común aplicable a los intercambios de productos agrícolas concretamente:

“Mediante el establecimiento de una Unión aduanera de conformidad con los artículos 28 a 32, la Unión contribuir, en el interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas, así como a la reducción de las barreras arancelarias y de otro tipo”

Para alcanzar estos objetivos la política agraria puede utilizar diferentes instrumentos como los utilizados al inicio del PAC a partir del año 1962 hasta la reforma del año 1992

En este periodo la PAC regulaba la producción y comercialización de los productos agrícolas a través de las distintas Organizaciones Comunes de Mercado. El funcionamiento de esta política y las distintas OCM era complejo, a grandes rasgos y sin entrar en detalle, se podría dividir en dos partes. Por un lado, las OCM establecían unos precios mínimos para cada campaña y producto en el mercado interior.

En el caso de que los precios de los productos no alcanzaban el nivel establecido, los organismos de intervención los adquirían, asegurando la venta de los productos a los agricultores al precio acordado. Estos precios se conocen como precios de intervención y fueron establecidos en niveles altos, con el fin de estimular la oferta, incrementándose de manera sostenida hasta bien entrada la década de 1980.

Por otro lado, el establecimiento de precios elevados en el mercado interior implicaba la regulación de los intercambios de productos con países terceros, a través de los llamados *prélèvements* o Tarifa Exterior Común (TEC), cuyo propósito era gravar los productos extranjeros de forma que los precios exteriores e interiores se equipararan, y los agricultores fueran retribuidos al precio marcado.

Los instrumentos de la PAC:

- Según la Organización Común de Mercado (OCM), la política de mercados y precios que rige la producción y comercialización de los productos agrarios durante campaña.
- La política socio-estructural adapta las estructuras agrarias.
- Política de comercio exterior
- Armonización de legislaciones
- Fondo de financiación
- Mecanismos de aplicación

En la primera etapa de la PAC se pudieron alcanzar el nivel de autosuficiencia incluso llegar a producir excedentes coyunturales y estructurales debido a razones técnicas, económicas y políticas. Entre las razones económicas podemos citar la política de precios garantizados especialmente el cereal, carne de bovino y lácteos. Además de la imposición de aranceles elevados a la entrada de productos del exterior junto con importantes subvenciones a la exportación de productos.

Todas estas medidas provocan crecientes presiones internacionales y que la PAC absorba una parte creciente de los presupuestos europeos (66% del presupuesto de los años 80).

Durante los años 80, empiezan las primeras críticas sobre el funcionamiento de la PAC debido a la degradación del sector agrícola, a su elevado coste presupuestario y a la aparición de excedentes.

En estos años se siente la necesidad de hacer una profunda reforma basada en razones:

- Eficacia y eficiencia
- Efectos sobre la redistribución de la renta
- Impacto en el presupuesto
- Evolución del mercado mundial
- Cambios normativos (ronda de Uruguay del GATT y Organización Mundial del Comercio)
- Se vincula la PAC a nuevas prioridades políticas.

En 1984 se toma las primeras medida:

- Establecer cuotas para la productos lácteos
- Control de mercado de cereales y vino

Paralelamente la Comisión propone introducir el Libro Verde donde se pone de manifiesto la necesidad de adaptar la PAC a limitaciones económicas.

A pesar de todas estas medidas la situación de la agricultura no mejora y el consejo europeo adopta nuevas medidas en Febrero de 1988:

- Acuerdo de disciplina presupuestaria más severa que la anterior.
- Para reducir los gastos de FEOGA-Garantía se amplían los estabilizadores presupuestarios a todos los sectores
- Como contraprestación por la reducción de FEOGA-Garantía se duplica la dotación de los fondos estructurales.
- Se tomaron medidas socio estructurales complementarias para contribuir al correcto ajustes de la oferta y la demanda:
 - o Reducción de las tierras cultivadas
 - o Compensaciones a los agricultores para mitigar las repercusiones negativas en el nivel de renta en los estabilizadores citados anteriormente.
 - o Fomento de las prejubilaciones
 - o Régimen de ayudas directas a la renta
 - o Régimen de reconversión de productos excedentarios ligados a la concesión de primas a los productores que se comprometan a una reducción de la producción.

3.2 Una PAC con dos pilares. Las reformas.

A principios de los años noventa la situación de los excedentes y la presión sobre el presupuesto, además de las presiones internacionales, era de tal gravedad que ya se preveía que la reforma iba a suponer un profundo cambio en el funcionamiento de la PAC.

Los principales objetivos que se pretendían con la reforma fueron:

- La reducción de los excedentes, con el propósito de disminuir la presión que generaban sobre el presupuesto de la Unión.
- Reducir las grandes diferencias de los precios de los productos agrarios comunitarios con los del mercado mundial.
- Mantener a un número de agricultores suficientes con fines productivos y de protección medioambiental.

Para lograr estos objetivos se recurrió a la reducción gradual de los precios institucionales a lo largo de tres campañas consecutivas. Para contrarrestar la caída de los precios para los agricultores, se compensó con ayudas directas a las rentas y a través de medidas estructurales de acompañamiento. Esto definió una nueva PAC apoyada en dos pilares, uno las ayudas directas y otro el desarrollo rural.

3.2.1 Pagos directos y desarrollo rural (1992-2003)

Desde que la PAC fue introducida cumplió con los objetivos de garantizar el abastecimiento de alimentos, pero las medidas tomadas con la política de precios de ayudas resultaron muy elevadas comparándolas con los precios del mercado mundial. Esto junto con la política de garantía de compra ilimitada, comenzó a producir cada vez mayores excedentes.

A estos problemas hay que sumar los problemas medioambientales, como resultado de la intensificación de cultivos y presiones internacionales (acuerdos del GATT), por todo esto la comisión decidió proponer una auténtica reforma de la PAC. Se sustituyó el sistema de protección de precios por un sistema de ayudas compensatorias a la renta.

En las campañas de 1993-1994 se aplicó a los sectores de cultivos herbáceos, carne de vacuno, ovino, caprino, productos lácteos y al tabaco; más adelante se aplicó al sector de forrajes deshidratados, al sector del algodón y del azúcar. En 1996 se aplicó al sector de las frutas y las hortalizas. El sector del vino y del aceite de oliva siguió pendiente hasta la próxima reforma para respetar los compromisos adquiridos en el GATT.

Estos cambios produjeron una bajada de los precios garantizados en los grandes cultivos, que provocó una pérdida en los ingresos. Estas pérdidas fueron compensadas con ayudas directas por hectárea. En lo que respecta a la producción ganadera, el descenso de los precios fue compensado con la concesión de primas por cabezas de ganado.

Estas ayudas fueron incluidas dentro de la caja azul según el criterio de OMC, es decir, las ayudas son una exención de la norma general e incluye todas las subvenciones

vinculadas a la producción que debe reducirse o mantenerse en niveles mínimos previamente definidos.

Esta reforma también propuso una revisión de los instrumentos de protección de acceso de terceros países al mercado interior y una reducción de las subvenciones a la exportación.

En el año 1999 se propuso una nueva etapa que completa la reforma de 1992 que se llamó Agenda 2000, motivada principalmente por la adhesión de los países de Europa central y oriental y la revisión de los acuerdos comerciales multilaterales de la OMC.

En el contexto de una política cada vez más orientada hacia el mercado se trataba de consolidar un modelo agrícola europeo basado en la consecución simultánea de 3 funciones fundamentales de la agricultura:

- Función económica
- Función medioambiental
- Función de ordenación del territorio

El consejo europeo de Luxemburgo de 1997 fijó el objetivo estratégico de la nueva reforma. El documento fue seguido de propuestas reglamentarias respaldadas por el consejo europeo de Berlín. La reforma se centró en los temas siguientes:

- Un nuevo ajuste de los precios internos con respecto a los precios mundiales, compensadas, en parte, mediante ayudas directas a los productores:
 - o Los cultivos herbáceos sufren una nueva reducción de los precios del 15% compensada con el incremento de ayudas directas.
 - o La adaptación en 3 etapas del régimen de oleaginosas al régimen de los cereales
 - o La carne de vacuno una reducción de los precios del 20%, instauración de una red de seguridad que sustituía al régimen público de intervención, y un incremento de las ayudas por cabeza de ganado.
 - o Para el sector lácteo una reducción de precios del 15% compensada por una ayuda por vaca lechera.
- La introducción por parte de los estados miembros del respeto de las condiciones medioambientales para la atribución de ayudas, lo mismo que la posible reducción para financiar medidas de desarrollo rural.
- Consolidación de distintas medidas en favor del desarrollo rural como mediadas bien integradas en los fondos estructurales, o bien como medidas de acompañamiento del FEOGA – Garantía.
- Estabilización presupuestaria mediante un marco financiero estricto

Si bien el papel del sector agrario juega un importante papel en el Desarrollo Rural, no es el único y se establecen numerosos objetivos extra-agrarios como la mejora de las infraestructuras, fomento de actividades industriales o la oferta educativa y cultural, en los que intervienen organismos como FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) o FSE (Fondo Social Europeo), además del FEOGA-Orientación. Las nuevas orientaciones que tendrá la PAC en este ámbito serán:

- Política de desarrollo rural activa, como forma de preservar el entorno natural y el modelo europeo de agricultura, expresión de su sociedad.
- Asignación de nuevas funciones a la agricultura en el ámbito de protección ambiental y recursos naturales.
- Fomento de actividades económicas, más allá de las agrarias, que contribuyan a fijar población y tejido productivo en las zonas rurales.

3.2.2 De los pagos directo a los derechos de pago único (Reforma 2003 y chequeo 2008)

Con ocasión de la cumbre de Berlín de 1999 se adoptaron las propuestas de la agenda 2000 y se invitó a la comisión a efectuar un examen intermedio en 2002 que evaluara el impacto de la última reforma que acabo convirtiéndose en la reforma más ambiciosa de las efectuadas hasta entonces, en torno a 4 objetivos fundamentales: incrementar la conexión de la agricultura europea con los mercados mundiales, preparar la ampliación de la unión europea, responder a las nuevas exigencias sociales (la opinión publica estaba alterada a causa de distintas crisis sanitarias) en materia de protección de medio ambiente y calidad de los productos, compatibilizar la PAC con la exigencias de terceros países.

El 26 de Junio de 2003 en Luxemburgo los ministros de la agricultura de la Unión Europea alcanzan un acuerdo. Y el 29 de Septiembre de este mismo año, se publica el reglamento 1782/2003 del consejo en el que se recoge la Reforma de la PAC.

Dicha reforma persigue los siguientes fines:

- Mejora de la seguridad alimentaria
- Protección y conservación del medioambiente
- Mantenimiento de una disciplina financiera
- DESACOPAMIENTO, es decir, desvincular los pagos directos de la población

Los pilares en los que se basa la reforma son:

- PAGO ÚNICO POR EXPLOTACIÓN para España entra en vigor el 1 de Enero del 2006.
- MODULACIÓN entra en vigor el 1 de Enero del 2005.
- CONDICIONALIDAD entra en vigor el 1 de Enero del 2005.
- SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN Y CONTROL. Lo más destacable de este sistema es el SIG-PAC y entra en vigor desde el 1 de Enero de 2005.

La parte más destacable es el pago único por explotación aunque a su vez resulto la más polémica y genero un gran debate tanto en el sector como en la población.

Se intentaba desacoplar las ayudas de los volúmenes producidos para tratar de mejorar la orientación de la explotación según el mercado, intentado reducir todas las distorsiones producidas en la producción y el comercio de productos agrícolas. Con esta desvinculación entre la producción y las ayudas, la Unión Europea tenía una mejor posición en futuras negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ya que de esta manera se respondía a las acusaciones que distintos países hacían a la Unión Europea de mantener una política agraria que distorsionaba el mercado mundial.

Además la reforma integra los distintos pagos directos en un pago único que recibía cada agricultor o ganadero, que se convertiría en derecho a partir del 2006. El importe de este pago dependerá de unos derechos (importe de referencia). El valor y el número de derecho dependen del importe recibido y el número de hectáreas cultivadas por los agricultores en la percepción de los pagos directos de los años 2000, 2001 y 2002.

La posesión de estos derechos dará lugar a la percepción de ayudas no ligadas necesariamente a la producción sino también al cumplimiento de una serie de criterios en medioambiente y salud pública (condicionalidad).

El reglamento 1782/2003, ya citado anteriormente, permitía desacoplar cada uno de los regímenes en un porcentaje menor al 100%. Su aplicación en España fue:

- Cultivos herbáceos se mantuvo el 25% de los pagos acoplado, al mismo tiempo que se flexibiliza las limitaciones de producción y se revisa los índices de barbecho hasta su desaparición; y se posibilita flexibilizar la retirada voluntaria.
- Ganado ovino y caprino se mantuvo el 50% de los pagos.
- Ganado vacuno mantuvo acoplado el 100% de la prima por sacrificio de terneros y por vaca nodriza y el 40% por el sacrificio de animales adultos.
- Lúpulo se desacoplaron todas las ayudas.
- Aceite de oliva se mantuvo desacoplado en 97.5%.
- Tabaco se mantuvo acoplado el 60% de las ayudas.
- Algodón se modulo la ayuda acoplada en función de la calidad.
- Sector lácteo en 2006 se incorporó el total de la prima láctea al régimen de pago único.

Además esta reforma abordó el artículo 69 que permitía establecer un programa nacional para la retención de las ayudas del pago único. Se estableció una reserva nacional de derechos que permitía una reducción de los importes de referencia para atender situaciones especiales. También permitía otorgar importes de referencia de la reserva nacional de derechos a nuevos agricultores y permitía la gestión regional de estas reservas nacionales para asignar derechos a agricultores de zonas sujetas a programas de reestructuración o desarrollo.

En cuanto a la movilidad de estos derechos el uso de los mismos no tendría limitación en el ámbito de la comunidad autónoma en la que se origina. Serán las comunidades autónomas las que establezcan los criterios para la utilización de estos derechos fuera del ámbito territorial.

También se establecen pagos en la transferencia de derechos:

- Si vendes los derechos pero no las tierras hay un 50% de retención durante los tres primeros años y el 30% en los posteriores.
- Si vendes los derechos y las tierras hay un 5% de retención.
- Si se venden los derechos con toda la explotación hay un 0% de retención.
- Si la venta es a nuevos agricultores también hay un 0%.

El 20 de Noviembre de 2008, la Comisión Europea decidió realizar un chequeo a la reforma de 2003. Dicho chequeo permitió a los agricultores seguir las señales del mercado en la mayor medida posible, esto se pudo permitir debido a la ruptura entre pagos directos y producción. Estas medidas fueron:

- La supresión de la retirada de tierras de la producción
- Aumento progresivo de las cuotas de producción lechera
- Reducción de la intervención en el mercado

Todas estas modificaciones liberan al agricultor de restricciones, permitiéndoles maximizar su producción.

Así mismo la Comisión propone aumentar la modulación reduciéndose así los pagos directos a los agricultores, siendo transferidos al Fondo de Desarrollo Rural. Esto permitía a la agricultura europea responder mejor a los nuevos desafíos y oportunidades, incluido el cambio climático, la necesidad de mejorar la gestión del agua y la protección de la biodiversidad. También propone:

- Suprimir a los agricultores productores de cultivos herbáceos la obligación de mantener un 10% en barbecho
- Supresión de forma gradual las cuotas de producción de leche
- Supresión de pagos asociados o vinculados a la producción por un único pago.
- Adopción por parte de los estados miembros un sistema de pago más uniforme.

En cuanto a la condicionalidad, las ayudas que obtenían los agricultores estaban sometidas al cumplimiento de 3 normas:

- En ámbito medioambiental
- El bienestar animal
- Calidad de los alimentos

Si el agricultor no cumplía las normas no obtenía la ayuda. En el cheque de 2008 se plantean suprimir dichas normas, pero añadir nuevas exigencias para mantener los beneficios medioambientales de la retirada de tierras de la producción y mejorar la gestión del agua. Por otra parte, en la actualidad los estados miembros pueden recaudar un 10% por sector de sus límites presupuestarios nacionales para pagos directos e invertirlo en medidas de medioambiente, calidad producto y comercialización de este.

En lo que se refiere al desarrollo rural:

- Todos los agricultores que reciben más de 5000 euros de ayuda directa sus pagos se ven afectados en un 5%, tras el chequeo la Comisión propone aumentarlo a un 13%, dicho importe será transferido al presupuesto del Desarrollo Rural y podrán ser utilizados por los estados miembros para reforzar los programas de cambio climático, energías renovables, gestión del agua y biodiversidad.
- Las medidas implantadas al abastecimiento de mercados no deberían frenar la capacidad de respuesta de los agricultores ante señales del mercado.
- Limitaciones en los pagos: los estados miembros deben pagar un mínimo de 250 euros por explotación o superficie mínima de una hectárea.
- Supresión de la prima para cultivos energéticos.

En resumen pretendía (Ficha técnica sobre la Unión Europea ,2019):

- Reforzar la disociación total de las ayudas mediante la eliminación progresiva de los últimos pagos asociados a la producción, integrándolos en el régimen de pago único por explotación
- Reorientar parcialmente los fondos del primer pilar a favor del desarrollo rural aumentando el índice de modulación de las ayudas directas
- Flexibilizar las normas de intervención pública y de control de la oferta con el objetivo de no frenar la capacidad de los agricultores para reaccionar ante las señales del mercado

3.2.3 La PAC de hoy (2014-2020): Pagos Básicos.

La reforma de 2013 supuso la última fase del proceso de adaptación de la PAC, cuyos elementos principales tratan de dar un enfoque más global e integrado:

Se trata de convertir las ayudas disociadas en un sistema de ayuda multifuncional se pasa a un fase de vinculación de los instrumentos a unos objetivos específicos eliminado cualquier referencia histórica. Es decir, los pagos únicos a la explotación se sustituyen por un sistema de pagos por niveles que incluyen diversos componentes:

- Pago básico
- Pago verde
- Pago por incorporación de jóvenes
- Pago acoplado
- Pago a explotación en zonas con limitaciones naturales.

En cuanto al régimen de pago básico los estados miembros dedicaran un 70% de su dotación nacional para pagos directos al RPB. Estos pagos se ajustaran progresivamente de forma que no existan diferencias entre los estados miembros en el pago medio por hectárea. Además se garantiza que cada estado miembro alcance un nivel mínimo en 2019.

Los estados miembros que mantenían asignaciones basadas en referencias históricas debían evolucionar a niveles de pago básico por hectárea similares; adoptando un enfoque nacional o regional y garantizando que las explotaciones que obtenían menos del 90% de la media regional-nacional, se beneficiaran de un incremento gradual. En caso de que los agricultores reciban más de la media también se irá ajustando proporcionalmente.

El acuerdo también recoge una reducción de los pagos a explotaciones que reciben más de 150.000 euros. Los fondos reducidos pueden ser transferidos, dentro del estado o región, al desarrollo rural. Por otra parte los estados también pueden limitar a 300.000 euros los importes que cualquier agricultor pueda recibir.

Como un intento de fomentar el relevo generacional se concede el pago básico a jóvenes agricultores que se complementara con un pago adicional durante un periodo de cinco años.

De forma facultativa los estados miembros podían decidir participar en el régimen para pequeños agricultores. El estado miembro podía fijar un pago entre 500 -1250 euros. Los estados miembros pueden optar por diferentes métodos para calcular los pagos y los agricultores beneficiarios no estarían sujetos ni a controles de condicionalidad ni a sanciones, además, están exento del cumplimiento de los requisitos de la ecologización.

Para lo penalizar a los estados y región que abordar problemas de medioambiente y sostenibilidad se prevé un sistema de <<equivalencia de ecologización >>.

También se establece una serie de redes de seguridad, para prevenir desajustes en la disciplina financiera: es decir cuando las estimaciones de pago son más elevadas que el presupuesto disponible. Esta red de seguridad fija que la reducción no se aplicara en los primeros 2000 euros del pago directo al agricultor. También se aplica a los casos de crisis de los precios y perturbación de los mercados.

Por otro lado, se consolidan los dos pilares de la PAC:

- El primer pilar, que financia las ayudas directas y las medidas de mercados
- El segundo pilar, el desarrollo rural

Se permite que los estados transfieran fondos de uno a otro pilar. Si es:

- Del primero al segundo hasta el 15%
- Del segundo al primero hasta el 25%

Debido a que, aprovechando lagunas jurídicas, algunas empresas solicitaban pagos directos, esta reforma introduce una lista negativa de actividades que no pueden solicitar estos pagos, a no ser que demuestren una verdadera actividad agraria.

Se prevé que el 2015 sea el nuevo año de referencia para establecer las superficies que dan derecho a ayudas, pero, para evitar la especulación se establecerá un vínculo con los beneficiarios del régimen de pagos directos del 2013.

Esta reforma también establece distintos mecanismos de gestión de mercado como son el fin de la cuota láctea en 2015, o el de las cuotas de azúcar en 2017. Esta medida va a garantizar una mayor competitividad de los productos en el mercado nacional y el mercado mundial. Al mismo tiempo que beneficia a los consumidores intermedios y finales. En cuantos a la producción de vino el acuerdo respeta la reforma de 2006 de dar por concluido el régimen de derechos de plantación de viñedo en 2015.

Para favorecer la orientación a los mercados de la agricultura de la Unión Europea ante el aumento de la competitividad del mercado mundial, pero sin dejar de ofrecer a los agricultores una red de seguridad se establecen sistemas de intervención pública y de ayuda al almacenamiento privado.

Además se introducen cláusulas de salvaguardia aplicables a todo el sector para que la comisión pueda tomar medidas de urgencia en caso de perturbaciones del mercado. Estas medidas se financian con la reserva de crisis que a su vez está financiada con la reducción anual de los pagos directos.

Para mejorar la posición negociadora de los agricultores en la cadena alimentaria, la comisión establece normas para que sean reconocidas distintas organizaciones de productores y organizaciones interprofesionales.

Se establece un nuevo marco para el desarrollo rural. Los estados miembros o regiones diseñan sus programas plurianuales basadas en el conjunto de medidas disponibles a nivel de la unión europea pero teniendo en cuentas las necesidades de sus zonas rurales.

La elección de medidas tiene que estar basadas en 3 grandes objetivo que son:

- Competitividad
- Gestión sostenible y acción por el clima
- Desarrollo territorial equilibrado

Para la consecución de estos objetivos se marcan 6 grandes prioridades:

- Transferencia de conocimientos e innovación
- Competitividad de todos los tipos de agricultura.
- Cadena de distribución de alimentos
- Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas
- Eficiencia recursos y economía hipocarbónica
- Inclusión social

Y 3 prioridades transversales:

- Innovación
- Medioambiente
- Cambio climático

La política de desarrollo rural funciona a través de acuerdos de asociación a nivel nacional que abarcan todas las ayudas de fondos estructurales y de inversión europeos (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER,...)

El presupuesto de desarrollo rural está financiado por la Unión Europea y el estado miembros, mientras que la cofinanciación de los programas está organizada en unos porcentajes:

- Regiones menos desarrolladas y RUP → 85%
- Regiones que salen de convergencia → 75%
- Otras regiones en transición → 63%
- Regiones desarrolladas → 53%

Un ejemplo de reparto regional de fondos para el Desarrollo Rural en España en 2014 es el siguiente:

Tabla 1: Reparto regional de fondos DR en España

	Asignación (M€)	Reparto (%)
Andalucía	1.906,0	23,7%
Aragón	466,8	5,8%
Asturias, Principado de	325,0	4,0%
Baleares, Illes	61,0	0,8%
Canarias	157,5	2,0%
Cantabria	98,8	1,2%
Castilla y León	969,0	12,0%
Castilla - La Mancha	1.147,1	14,2%
Cataluña	348,5	4,3%
Comunitat Valenciana	204,0	2,5%
Extremadura	890,2	11,1%
Galicia	889,8	11,0%
Madrid, Comunidad de	76,5	0,9%
Murcia, Región de	219,2	2,7%
Navarra, Comunidad Foral de	136,5	1,7%
País Vasco	87,1	1,1%
Rioja, La	70,0	0,9%
TOTAL CCAA	8.053,0	100,0%

Fuente: Acuerdo Conferencia Sectorial de fecha 21 de enero de 2014

Otras medidas que aborda la reforma fue el reglamento horizontal donde:

- Se establecieron controles en la regiones donde más problemas hubiese quitándolos así donde obtuvieran buenos resultados en años anteriores.
- Ampliación del servicio de asesoramiento a las explotaciones
- Condicionalidad: todos los pagos directos y algunos pagos de DR seguirán estando vinculados al cumplimiento de una serie de requisitos.
- Creación de una reserva de crisis anual de 400 millones de euros.
- Los estados miembro tendrán que tener plena transparencia de los beneficios
- Cada 4 años se realizara un seguimiento y posterior evolución de los objetivos principales de la PAC

4. LA PAC DE MAÑANA

El consejo Europeo de Bratislava de 2016 marca el comienzo de una nueva hoja de ruta para la PAC a partir de 2020. A partir de aquí la comisión, los estados y las organizaciones han estado haciendo distintas propuestas. Hay que tener en cuenta que Europa se está enfrentado a distintos retos como son:

- La incertidumbre de los mercados
 - o Estancamiento de la tradicional asociación entre los Estados Unidos y Unión Europea a raíz de la elección de presidente Trump.
 - o Estancamiento del multilateralismo comercial con proliferación de las tendencias proteccionistas.
- Brexit
 - o La salida del Reino Unido (que era un contribuyente neto al presupuesto de la unión europea) va a tener impacto en los nuevos presupuestos.
- Nuevas prioridades de la Unión como son:
 - o Migración
 - o Fronteras exteriores
 - o Economía digital
 - o Transportes

Esta situación provoca que los presupuestos de la Unión Europea cada vez destinan menos cantidad a la Política Agraria Común.

La comisión Europea ha realizado exhaustiva revisión del gasto y ha propuesto un conjunto de nuevos programas reformados basándose en los siguientes principios:

- Un mayor énfasis en el valor añadido europeo
- Un presupuesto más simple y transparente
- Menos burocracia para los beneficiarios
- Un presupuesto más flexible y más ágil
- Un presupuesto que dé resultados

Los programas se organizaran entorno a las principales prioridades temáticas de gasto, que se corresponderán con las rubricas:

- Mercado, innovación y económica digital
- Cohesión y valores
- **Recursos naturales y medio ambiente**
- Migración y gestión de las fronteras
- Seguridad y defensa
- Vecindad y resto del mundo
- Administración pública europea

Tabla 2: Niveles globales de compromisos por programa para toda la duración del marco financiero plurianual

Niveles globales de compromisos por programa para toda la duración del marco financiero plurianual									
MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027 (EN COMPROMISOS)									
Presupuesto de 2018	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020	2020-2027
1. Mercado único, innovación y crecimiento digital	21 940	21 940	21 940	21 940	21 940	21 940	21 940	21 940	100 000
1. Investigación e innovación	13 100	13 100	13 100	13 100	13 100	13 100	13 100	13 100	64 000
Programa Europa	13 100	13 100	13 100	13 100	13 100	13 100	13 100	13 100	64 000
Iniciativa con apoyo al Fondo Europeo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Iniciativa Investigación e innovación en alimentación, agricultura, desarrollo rural y crecimiento	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	6 000
Programa de Investigación y Formación de Recursos Humanos Transversal Experimental Internacional (ITRE)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Innovaciones tecnológicas emergentes	8 840	8 840	8 840	8 840	8 840	8 840	8 840	8 840	46 000
Fondo Europeo	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	5 000
Medios de Comunicación Europeas - Transporte	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	5 000
Medios de Comunicación Europeas - Energía	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	5 000
Medios de Comunicación Europeas - Servicios digitales	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	5 000
Programa Europa Digital	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	5 000
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agencias descentralizadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Mercado único	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	40 000
Programa sobre el Mercado Único (incl. GROW)	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	40 000
Iniciativa con apoyo al Fondo Europeo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Programa de la UE de Lucha contra el Fraude	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cooperación materializada (Financiación)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cooperación materializada (Administración)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agencias descentralizadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Espacio	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Programa Espacial Europeo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agencias descentralizadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mayores	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Cohesión y valores	81 400	81 400	81 400	81 400	81 400	81 400	81 400	81 400	391 000
2. Desarrollo regional y urbano	68 000	68 000	68 000	68 000	68 000	68 000	68 000	68 000	340 000
Fondo Europeo de Desarrollo Regional	68 000	68 000	68 000	68 000	68 000	68 000	68 000	68 000	340 000
Fondo de Cohesión	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Iniciativa con apoyo al Fondo Europeo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agencia de la comunidad transnacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Unión (Iniciativa y Iniciativa 2)	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	67 000
Programa de la UE de la Iniciativa 2 (incl. el Instrumento Especial de la Unión y el Instrumento de Cooperación)	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	67 000
Programa de la UE de la Iniciativa 2 (incl. el Instrumento Especial de la Unión y el Instrumento de Cooperación)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Iniciativa de la UE de la Iniciativa 2 (incl. el Instrumento Especial de la Unión y el Instrumento de Cooperación)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo Social Europeo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Iniciativa con apoyo al Fondo Europeo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agencia de la comunidad transnacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5. Unión (Iniciativa y Iniciativa 2)	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	67 000
Programa de la UE de la Iniciativa 2 (incl. el Instrumento Especial de la Unión y el Instrumento de Cooperación)	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	13 400	67 000
Programa de la UE de la Iniciativa 2 (incl. el Instrumento Especial de la Unión y el Instrumento de Cooperación)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Iniciativa de la UE de la Iniciativa 2 (incl. el Instrumento Especial de la Unión y el Instrumento de Cooperación)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo Social Europeo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Iniciativa con apoyo al Fondo Europeo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agencia de la comunidad transnacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mayores	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Recursos naturales y medio ambiente	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	200 000
3. Agricultura y política marina	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	200 000
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	200 000
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agencias descentralizadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Medio ambiente y acción por el clima	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agencias descentralizadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mayores	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Migración y gestión de las fronteras	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	20 000
4. Migración	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	20 000
Fondo de Asilo y Migración	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	20 000
Agencias descentralizadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5. Gestión de las fronteras	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agencias descentralizadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mayores	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5. Seguridad y defensa	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
5. Seguridad	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
Fondo de Seguridad Interior	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
Desarrollo de la Iniciativa de Seguridad Interior (Iniciativa)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Seguridad nuclear y desarmamento (incl. para Bulgaria y Rumanía)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agencias descentralizadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Defensa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo Europeo de Defensa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Industria de Defensa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7. Seguridad y defensa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Programa de la UE de la Iniciativa 2 (incl. el Instrumento Especial de la Unión y el Instrumento de Cooperación)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mayores	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Unión y medio ambiente	14 000	14 000	14 000	14 000	14 000	14 000	14 000	14 000	70 000
6. Unión	14 000	14 000	14 000	14 000	14 000	14 000	14 000	14 000	70 000
Instrumento de Unión, Desarrollo y Cooperación Internacional	14 000	14 000	14 000	14 000	14 000	14 000	14 000	14 000	70 000
Agencia humanitaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Política Exterior y Seguridad Común (PESC)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Política y territorio de ultramar (incl. la Guayana Francesa)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agencias descentralizadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7. Unión y medio ambiente	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agencia de la comunidad transnacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mayores	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7. Administración pública europea	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
Reservas Europeas y territorios	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
Gastos administrativos de las instituciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	107 400	107 400	107 400	107 400	107 400	107 400	107 400	107 400	534 000
en % de la RMB (2018)	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%	0,12%

* Nota: El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se divide en tres subprogramas: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Fuente: Comisión Europea (2018)

Tabla 3: Niveles globales de compromisos por programa para toda la duración del marco financiero plurianual, Rubrica 3: Recursos naturales y medio ambiente.

3. Recursos naturales y medio ambiente	50 323	49 580	48 886	48 097	47 326	46 575	45 836	336 623
8. Agricultura y política marítima	49 506	48 763	48 064	47 264	46 478	45 706	44 943	330 724
Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)	37 976	37 441	36 946	36 346	35 756	35 176	34 606	254 247
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)	10 609	10 401	10 197	9 997	9 801	9 609	9 421	70 037
Fondo Europeo Marítimo y de Pesca	779	779	779	779	779	779	775	5 448
Otros	126	126	126	126	126	126	125	878
Agencias descentralizadas	16	16	16	16	16	17	17	113
9. Medio ambiente y acción por el clima	701	701	706	716	731	752	777	5 085
Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE)	662	663	669	680	695	717	742	4 828
Agencias descentralizadas	39	38	37	37	36	35	35	257
Margen	116	116	116	117	117	116	116	814

Fuente: Comisión Europea (2018)

La tercera rubrica Recursos naturales y medioambiente, propone una financiación que aporte valor añadido mediante políticas agrícola, marítima y de pesca modernizada y sostenible, también pretende impulsar acciones en materia climática y en protección del medioambiente y la biodiversidad.

La comisión propone una Política Agraria Común reformada y modernizada que permita mantener un mercado único integrado para los productos agrícolas, se garantizara el acceso a una alimentación segura de alta calidad, nutritiva y asequible. Además, apoya la transición hacia un sector agrícola sostenible y un desarrollo de las zonas rural, facilitando un nivel de vida justo para los agricultores.

Esta política segura organizándose respecto a dos pilares:

1. Medidas de mercado y pagos directos:
 - Apoyo directo a los agricultores
 - Financiación de medidas de mercado
 - Contribución a elevar el nivel medioambiental y climática en la PAC

Dicha medidas serán financiadas totalmente a cargo del presupuesto de la Unión Europea.

El proceso de convergencia externa continuara, de manera que todos los estados miembros con pagos por hectárea inferiores al 90% de la media de la Unión Europea verán reducidos en un 50% de la diferencia entre el valor actual y el 90% de la media de la Unión. Este proceso se efectuar en seis tramos iguales desde 2022 y será financiada proporcionalmente por los estados. Además, se establece un límite máximo en la concesión de pagos directos de 100.000 euros.

Al inicio de cada año en el Fondo Europeo de Garantía (FEAGA) se establecerá una reserva destinada a la gestión y estabilización del mercado en caso de crisis.

La futura PAC gana en flexibilidad ya que propone que los estados miembro puedan aportar una ayuda adicional. Podemos distinguir 3 ejes:

- La nueva condicionalidad (obligatoria pero con más flexibilidad al entrar en detalles)
- Los regímenes en favor del clima y del medioambiente cuya financiación corresponde al FEAGA y que sustituye al componente ecológico.
- Los compromisos medioambientales y climáticos financiados por el FEADER

2. Desarrollo rural:

- Producirá bienes publico medioambientales específicos
- Mejorará la competitividad de los sectores agrícola y silvícola
- Promoverá la diversificación de la actividad económica y la calidad de vida en las zonas rurales

Estas medidas están cofinanciadas por los estados miembros. En cuanto a este pilar el FEADER deja de ser un Fondo estructural de importancia; el porcentaje de cofinanciación se reduce en 10% y está dotado en torno a 80.000 millones de euros.

Como vemos la propuesta de reforma de la PAC por parte de la comisión europea conserva los elementos esenciales de la PAC actual, pero al mismo tiempo introduce cambios profundos en cuanto a la manera de diseñar sus instrumentos puesto que pasa de basarse en la descripción de los requisitos que debían cumplir los beneficiarios de ayudas a una política de resultados respecto a:

- Fomento de un sector agrícola inteligente resistente y diversificado que sea capaz de garantizar las seguridad alimentaria
- Cuidado del medio ambiente y la acción del clima
- Fortalecimiento socioeconómico de las zonas rurales.

A principios de 2017, la comisión europea lanzo una consulta pública para esta reforma. Con intención de fijar la posición española se celebró una conferencia abierta a todos los agentes del sector y comunidades autónomas.

La PAC para España en 2017 supuso un total de 775.000 perceptores que recibieron 6.678 millones de euros; en el periodo 2021-2027 nos estamos jugando unos 44.000 millones de euros.

España junto con otros diecinueve estados miembros defiende un presupuesto suficiente para afrontar los distintos desafíos. Frente a la propuesta de la comisión de reducir un 3,5 % las ayudas del primer pilar y un 14,5% las del segundo pilar, España propone restablecer los niveles.

Por otro lado los estados aceptan la idea de la comisión de que sean estos los que diseñen sus planes estratégicos nacionales para agricultores, ganaderos, silvicultores y medio rural, y que posteriormente estos planes los acepta Bruselas. En España para diseñar estos planes será necesaria la colaboración entre el ministerio y las comunidades autónomas además de las aportaciones realizadas por con organizaciones profesionales.

Además, de acuerdo con los objetivos de la nueva PAC, España defiende el papel de la mujer en las zonas rurales, del mismo modo que piensa que es fundamental que la PAC contribuya a mantener la actividad en el campo mediante el relevo generacional puesto que España sufre una despoblación progresiva en diversas zonas. También defiende el mantenimiento de las ayudas directas y que los perceptores sean los agricultores profesionales y la agricultura familiar.

Durante la última semana de mayo la Comisión presentó una nueva propuesta de perspectivas financieras que incluye el Fondo de Recuperación que en palabras del presidente Charles Michel: *«es un paso importante del proceso decisorio. Contribuirá a dirigir el apoyo hacia los sectores y las regiones más afectados por la pandemia de COVID-19»*.

El análisis y la evaluación en los órganos del Consejo de la propuesta de la Comisión sobre el Fondo de Recuperación y el MFP darán comienzo inmediatamente. Al mismo tiempo, el presidente del Consejo Europeo y su gabinete consultarán con los Estados miembros. Presidente Charles Michel: *«A continuación, plantearemos el asunto en el Consejo Europeo ordinario del 19 de junio de 2020. Debe hacerse todo lo posible por alcanzar un acuerdo antes de las vacaciones de verano. Nuestra ciudadanía y nuestras empresas se han visto gravemente afectadas por la pandemia y necesitan medidas de ayuda específicas cuanto antes»*.

En esta nueva propuesta se refuerza la importancia del sostenimiento del medio ambiente y se propone una estrategia para un modelo agrario orientado hacia lo ecológico con un importante recorte en los fondos asignados a la PAC en más de un 9 por ciento respecto de los recursos disponibles en el periodo anterior.

La Unión Europea prepara una estrategia para lograr una alimentación más saludable y más sostenible. La Farm to Fork Strategy marcará el devenir de las normativas medioambientales o de políticas tan importantes como la PAC.

Leemos en eldiariorural.com “Europa es un ejemplo en seguridad alimentaria, así como por la alta calidad de los alimentos. Ahora también debe marcar el estándar global en sostenibilidad”, aseguran desde la Comisión. Para ello, se incrementarán las exigencias para reducir considerablemente –hasta un 50%– el uso de pesticidas químicos, así como de fertilizantes y de antibióticos en ganadería. Objetivo para el que se desarrollará un proceso de diálogo con los sectores afectados, como los agricultores y ganaderos. Las decisiones, asegura la CE, se guiarán por criterios y evidencias científicas.

La estrategia De la Granja a la Mesa tratará de fomentar la economía circular, reduciendo el impacto ambiental de la producción de alimentos y rebajando los porcentajes de desperdicio alimentario. Un asunto que preocupa mucho a la Comisión. No en vano, sus estimaciones afirman que cada año se desaprovechan en el mundo más de 1.300 millones de toneladas de alimentos, un tercio de la producción mundial.

La estrategia Farm to Fork pretende que el 25% de la superficie agraria de la UE se destine a la producción ecológica, lejos del 9,3% que dedica España, líder de la UE en superficie, con 2,2 millones de hectáreas, pero no en porcentaje. Un objetivo que lideran Austria, Estonia y Suecia, con porcentajes por encima del 20% de las tierras dedicadas al ecológico.

La estrategia promoverá también un mayor apoyo a los pequeños productores, fomentará el comercio de proximidad y cercanía y cambiará el etiquetado de los alimentos para dar una mayor información sobre el origen. Además, tendrá en cuenta conceptos como la protección del paisaje que realizan los pequeños productores y tratará de incrementar la innovación y la digitalización en la cadena agroalimentaria.

Las Organizaciones Agrarias españolas han mostrado sus dudas ante esta propuesta, sobre todo por el mercado peso ambientalista que consideran tiene, y por el recorte de los fondos asignados a la PAC.

En cualquier caso, nadie duda de que tanto lo ocurrido en los últimos meses como consecuencia de la pandemia y esta nueva estrategia van a condicionar de forma importante la reforma de la PAC.

5. CONCLUSIONES

Gran parte del territorio de la Unión europea es rural, sin embargo a lo largo de los años el peso del sector agrario en el PIB de los distintos países ha ido bajando. Por eso la intervención pública es necesaria para evitar incluso su desaparición.

El tratado de Roma (TCEE) consagro un título entero (II) a la agricultura y ya contemplaba en el mismo la instauración de la política agraria común.

Desde la década de los 50 se planteó intervenir en este sector porque estaba deteriorado y era incapaz de abastecer de alimentos a la población, así surgió la primera Política Agraria Común (PAC) que nace en la Conferencia de Stressa (1958), estimulando la oferta y aumentando la producción. Esta política intervencionista necesita dinero y tuvo gran influencia sobre los presupuestos de la Unión Europea que en ese momento llego a representar casi el 70 por ciento del mismo.

A partir de los años 80, surgen las primeras críticas debido a los excedentes, a la presión internacional y la gran incidencia de las ayudas agrarias sobre el presupuesto europeo. Por ello se hizo una reforma de la PAC en el que se sustituyó el sistema de protección de precios por un sistema de ayudas directas a la renta.

Además, estas ayudas van ligadas al cumplimiento de una serie de requisitos (créditos medioambientales, reducción de la superficie cultivada,...). También se pretendía una política de desarrollo rural que preserve el entorno natural, que asigne nuevas funciones a la agricultura como protectora del medioambiente y los recursos naturales y fomenta actividades económicas distintas a las agrarias que logren fijar la población.

Estas reformas, permitieron la reducción del coste de la PAC.

Pero había que seguir profundizando, así se aprueba la reforma llamada Agenda 2000 en la que se integran los distintos pagos directos en un pago único que no solo van ligadas a la producción sino que también van ligados al cumplimiento de criterios medioambientales y de salud pública.

Con la última reforma se perseguían varios objetivos, garantizar la producción de alimentos, gestionar los recursos de manera sostenibles adoptando medidas contra el cambio climático, y conseguir un desarrollo territorio equilibrado con una agricultura diversificada y viable.

En cuanto a las ayudas directas la reforma persigue conseguir una agricultura más verde, que se desvincule de las ayudas históricas, y que los perceptores sean agricultores activos que realicen actividad agraria.

La futura PAC del 2021-2027 provoca un amplio consenso en lo que respecta a los objetivos pero también evidencia grandes diferencias en los medios que se deben utilizar para alcanzarlos, sobre todo los recortes presupuestarios previstos, el alcance de los

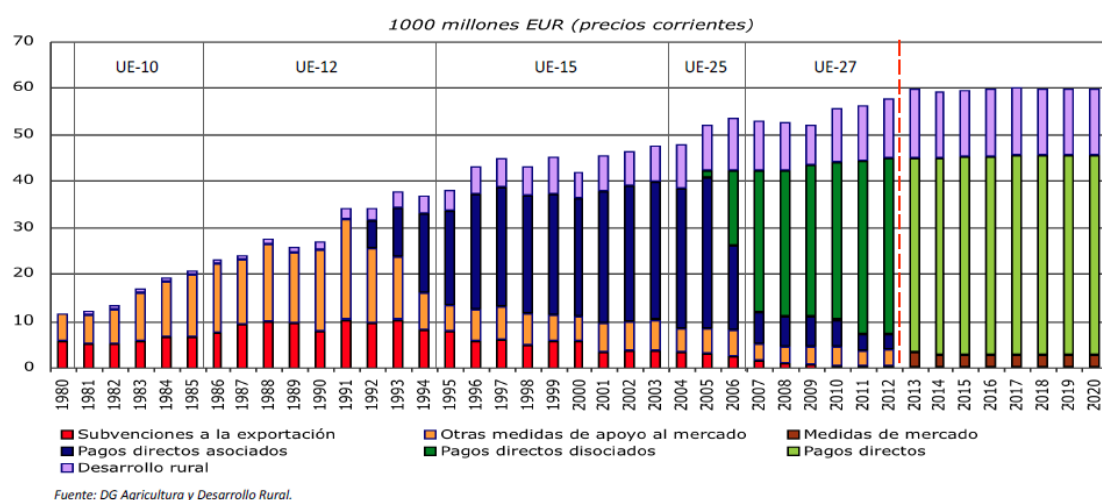
planes estratégicos nacionales, el límite máximo obligatorio en cuestión de ayudas que se considera muy restrictivo.

Estas restricciones pueden verse aumentadas por la última propuesta presentada por la comisión y que va a suponer un recorte elevado de fondos asignados a la PAC. En esta propuesta la Unión Europea sigue apostando por el sostenimiento del medio ambiente, una estrategia para lograr una alimentación más saludable fomentar la economía circular. La estrategia Farm to Fork pretende que la superficie agraria dedicada a la producción ecológica aumente al mismo tiempo que promueve un mayor apoyo a los pequeños productores.

Por tanto hemos visto como la evolución de las distintas PAC han evolucionado desde una ayudas a la producción, cuando fue necesario, hasta unas ayudas que pretenden potenciar el desarrollo rural, el cuidado del medioambiente y unas ayudas que llegan más a la gente que realmente trabaja en el campo. Pero es indudable que cualquier decisión que se tome va a estar condicionada por las consecuencias de la pandemia.

Gráfico 8: Evolucion del gasto de la PAC 1980-2020

Evolución del gasto de la PAC 1980-2020



Fuente: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural

En este grafico podemos observar que hasta 1992 la mayor parte del gasto iba destinada a medidas de mercados. Fue en 1992 cuando se introdujo las ayudas directas al agricultor, en 2005 los derechos de pago único la de 2013 el pago básico. También cabe destacar observamos el gran aumento de los fondos destinados a desarrollo rural.

6. BIBLIOGRAFÍA

- NAVARRO PÉREZ, M. ^a C (2019): “Las políticas de la UE presente y futuro”.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A (2020): “La política agraria común y el desarrollo rural”.
- MASSOT, A (2020): “La PAC a partir de 2020”, Parlamento Europeo, Ficha técnica sobre Unión Europea.
<<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/home>>
- MASSOT, A (2019): “Los instrumentos de la PAC y sus reformas.”, Parlamento Europeo, Ficha técnica sobre Unión Europea.
<<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/home>>
- MASSOT, A (2019): “Los pagos directos a las explotaciones”, Parlamento europeo, Ficha técnica sobre la Unión Europea.
<<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/home>>
- MASSOT, A (2020): “La política agraria común en cifras” Parlamento Europeo, Ficha técnica sobre la Unión Europea.
<<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/home>>
- COMISIÓN EUROPEA (2018): “Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027”.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2019): “Marco financiero plurianual 2021-2027: marco de negociación con cifras. Perspectivas financieras”.
- BARCO ROYO, E. (2019): “La PAC”.
- BARCO ROYO, E. (2019): “Ley de King”.
- BARCO ROYO, E. (2019): “Ley de Turgot”.
- BARCO ROYO, E. (2019): “Ley de Engel”.
- DIARIO RURAL (2020): “¿Qué es la estrategia De la Granja a la Mesa que prepara la UE?” <<http://eldiariorural.es/que-es-la-estrategia-de-la-granja-a-la-mesa-que-prepara-la-ue/>>